

2013.09.30. 地方分権改革推進有識者会議

地方分権改革の総括と今後の展望

(公財) 後藤・安田記念東京都市研究所理事長 西 尾 勝

はじめに

私は、地方分権推進委員会委員（1995～2001年）、地方分権改革推進委員会委員長代理（2007～2009年）であったと同時に、1994年以降現在に至るまでに設置された累次の地方制度調査会の委員等を務め続けてきた。

その間に、私が地方分権改革について感じてきたこと、考えてきたことは、拙著『未完の分権改革』（岩波書店、1999年）、『地方分権改革』（東京大学出版会、2007年）、『自治・分権再考』（ぎょうせい、2013年）等に詳述しているので、これらを参照していただきたい。

I 地方分権改革の総括

1 1993年の国会による地方分権推進決議から始まった地方分権改革は、1980年代以降の行政改革の流れと1989年のリクルート事件に端を発した政治改革の流れとが合流した時点で、新たな政治課題として浮上した。この背景のもつ意味は重い。

2 地方分権推進委員会は、地方6団体から寄せられた改革要望事項の実現を目指して関係各府省と濃密な折衝を重ね、関係各府省との合意に達した事項のみを勧告事項とすることを基本方針にしていた。そのため、勧告事項が住民自治の側面の拡充よりは団体自治の側面の拡充を図る事項に偏るとともに、所掌事務拡張路線に属する事項よりは自由度拡充路線に属する事項に偏る結果になったと同時に、多くの課題が未完のままに残された。

3 シャープ勧告・神戸勧告に始まる戦後の地方制度改革では、国・都道府県・市町村の間の事務配分および税財源配分の見直しと、事務委譲の「受け皿」を再編成する町村の合併、特別市制の実現、道州制の実現が繰り返し論じられ続けた。すなわち、所掌事務拡張路線に属する改革が一貫して指向され続けていた。これに対して、機関委任事務制度の全面廃止、行政的な関与の縮小・緩和とその定型化を中心にした「第一次分権改革」は、自由度拡充路線に属する改革を基調としたものであって、地方分権改革論議に新しい地平を開いた。

4 「第一次分権改革」で将来に「残された課題」は、地方分権推進委員会

の『最終報告』の最終章で、以下の6項目に整理されている。すなわち、①地方税財源の充実確保、②法令等による義務付け・枠付けの緩和、③事務権限の移譲、④地方自治制度の再編成、⑤住民自治の拡充、⑥「地方自治の本旨」の具体化である。①と②は自由度拡充路線に属するもの、③と④は所掌事務拡張路線に属するものである。地方分権推進委員会としては、当面は①と②の自由度拡充路線に属する改革を続行し、その上で③と④の所掌事務拡張路線に移行することを期待していたと言える。

5 その後の推移を見ると、小泉内閣が政治主導で進めた「三位一体の改革」は上記①の実現を目指したものであったが、残念ながら、所期の意図に反する結果になって挫折した。そして、2006年に設置された地方分権改革推進委員会は上記②の法令等による義務付け・枠付けの見直しに取り組み、その勧告は民主党政権にも受け入れられ、この課題への取り組みは内閣府地方分権改革推進室の下で今日まで継承されている。そのかぎりにおいては、地方分権推進委員会の『最終報告』が提示したシナリオどおりに進んできているようにも見える。

6 しかしながらその一方で、「三位一体の改革」の挫折以降には、小泉内閣の末期の経済財政諮問会議が「歳出歳入一体改革」を実現する一方策として国の「出先機関の原則廃止」を打ち出し、続く第一次安倍内閣では道州制ビジョン懇談会が設置され、全国知事会は国から都道府県またはその広域行政機構・広域連合への事務移譲を強く要請するようになった。そして、指定都市市長会は指定都市を都道府県から独立させる特別自治市構想の実現を要請するようになった。要するに、国の側も自治体の側も、急速に、所掌事務拡張路線に属する改革へと舵を切り始めているのである。地方分権改革が混迷し始めた最大の原因はこの点にある。

7 所掌事務拡張路線に属する改革は、国と自治体間の意見対立、都道府県と市区町村間の意見対立が先鋭化せざるを得ない改革である。それだけに、この路線に属する改革を進める際には、殊更に慎重かつ綿密な検討が求められる。にもかかわらず、戦前から繰り返し浮上しては消える特別市構想や都制構想、そして道州制構想は、いつまでたっても素朴な着想の域を出ない。これを実現すれば、あらゆる懸案事項を一挙に解決できるといった万能薬のような制度改革構想など存在しないのである。

8 「残された課題」のうちの最優先課題は、依然として、地方税財源の充実確保である。これを今後の財政再建方策の推進過程でいかにして実現していくのか、国の側と自治体の側の双方に問われている最重要課題である。

II 地方分権改革の今後の展望

1 自治体側には、地方分権改革の既成の成果をフルに活用することを望みたい。個々の自治体が従前とは異なる「別途の方法」や「別途の基準」にしたがって個々の事務を処理するようにならなければ、地方分権改革の成果の効果が地域住民にまで還元されないからである。

- ① 自治事務に対する通達通知が「技術的な助言」に変わった成果
- ② 補助対象財産の財産運用が弾力化された成果
- ③ 法令等による義務付け・枠付けが見直された成果
- ④ 事務権限が移譲された成果

2 自治体側は、法務職員の養成プログラムの強化を図るとともに、弁護士を専門職員として雇用する方策を拡げ、国地方係争処理委員会を活用すること

3 法令等による義務付け・枠付けの見直しについて、これまで以上に積極的に改革要望事項を幅広く提出すること

4 全国知事会、全国市長会、全国町村会のクリアリング・ハウス機能、相談助言機能、シンクタンク機能を格段に強化すること

5 市町村は、土地利用に関する計画を策定しこれに基づいて土地の開発行為・建築行為等を規制する権限を一括して基礎自治体に授権させることを究極の目標とし、都市計画法、建築基準法、景観法、農地法、農振法、森林法等々の全面改正と新たな統一的な都市農村計画法（仮称）の制定を求める運動をおこすこと

6 これからの人口減少時代にあっては、コミュニティ・レベルの住民自治のあり方の再構築が重要になるが、この問題は国の法制が介入すべき領域ではなく、個々の自治体とその住民の創意工夫に委ねられている事項であると思われるので、それぞれの自治体において知恵を絞ること

おわりに

1 現在の第二次安倍内閣には、震災復興の促進、エネルギー政策の再構築、「アベノミックス」の推進、TPP交渉等々、きわめて多くの大きな課題への対応が課せられているので、これらに加えてさらに、地方分権改革に大きなエネルギーを割く余裕があるとは思えないので、地方分権改革については、当面は従前から継続している課題に着実に取り組むこととし、道州制基本法の制定は先送りすべきである。

2 住民自治の側面の改革については、常設の地方制度調査会の調査審議に委ねていく方が賢明であろう。